

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/128674>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

tus is van het beeldkwaliteitplan. Volgens appellanten zijn de richtlijnen in het beeldkwaliteitplan niet het uitgangspunt geweest van het bestemmingsplan en komen beide plannen op diverse punten niet met elkaar overeen. (...)

2.4.1. Verweerder heeft het plan in zoverre niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft daaraan goedkeuring verleend. Hij stelt dat het niet ongebruikelijk is voor een gemeente een beeldkwaliteitplan in de voorschriften juridisch te koppelen aan de beschrijving in hoofdlijnen van een bestemmingsplan. Op grond van artikel 4, eerste lid, onder b, van de planvoorschriften maakt het beeldkwaliteitplan 'Uitwerking beeldkwaliteit per deelgebied', opgenomen bij het bestemmingsplan als bijlage 1, deel uit van het bestemmingsplan. Hij stelt dat slechts bij gebruikmaking van de wijzigingsbevoegdheden aan het beeldkwaliteitplan wordt getoetst. Het dan op te stellen plan dient te passen binnen het beeldkwaliteitplan, doch de plankaart en de planvoorschriften zijn uiteindelijk maatgevend, aldus verweerder.

2.4.3. In artikel 4, aanhef, van de planvoorschriften is bepaald dat bij uitvoering van het plan het beleid geldt zoals neergelegd in een aantal doelstellingen, beleidsuitgangspunten en richtlijnen; dit beleid is toetsingskader voor de toepassing van de in deze voorschriften opgenomen vrijstellings- en wijzigingsbevoegdheden en het stellen van nadere eisen. Ingevolge het eerste lid, onder b, ligt aan dit beleid onder meer de bestaande en gewenste beeldkwaliteit van de binnenstad, zoals beschreven in bijlage 1 van de toelichting 'Uitwerking beeldkwaliteit per deelgebied' ten grondslag.

2.4.5. Desgevraagd hebben de gemeenteraad en verweerder ter zitting betoogd dat het beeldkwaliteitplan geen onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan en dat daar niet aan getoetst hoeft te worden bij de gebruikmaking van een vrijstellings- dan wel wijzigingsbevoegdheid. Volgens hen heeft het beeldkwaliteitplan slechts ten grondslag gelegen aan de beschrijving in hoofdlijnen.

2.4.6. Uit de formulering van artikel 4, aanhef, en het eerste lid, onder b, van de planvoorschriften volgt niet eenduidig wat de status van het beeld-

06-18

ABRvS 28 september 2005, nr. 200409329/1, Schiedam/bestemmingsplan 'Binnenstad 2003'

Uit de planvoorschriften volgt niet eenduidig wat de status van het beeldkwaliteitplan is en hoe daarmee moet worden omgegaan bij gebruikmaking van een vrijstellings- of wijzigingsbevoegdheid.

2.4. Appellanten stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan artikel 4, eerste lid, onder b, van de planvoorschriften. Zij voeren aan dat het hen niet duidelijk is wat de sta-

kwaliteitplan is en hoe hiermee derhalve om dient te worden gegaan bij de gebruikmaking van een vrijstellings- of wijzigingsbevoegdheid. Het plan is in zoverre dan ook vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid.

Annotatie

1. Gelet op de omvang van de uitspraak, zijn alleen de passages van de uitspraak waarop deze noot betrekking heeft, afgedrukt. Het betreft dan met name de rechtsoverwegingen met betrekking tot de status van het beeldkwaliteitplan. Voorts zal kort aandacht worden besteed aan de wijze waarop door de gemeenteraad op ingebrachte zienswijzen is gereageerd en de wijze waarop door de gemeenteraad is aangegeven dat het plan gewijzigd is vastgesteld. De integrale uitspraak is onder meer te raadplegen via <www.raadvanstate.nl>.
2. Het beeldkwaliteitplan kent in de (bestemmingsplan)praktijk nog steeds een grote mate van populariteit. In mijn bijdrage *Het beeldkwaliteitplan: juridische integratie in het bestemmingsplan niet zonder problemen* (BR 2001, p. 1022-1030), zette ik de verschillende functies die een beeldkwaliteitplan in de praktijk pleegt te hebben, uiteen. Een van die functies betreft als het ware de 'verlenging' van de normen van het bestemmingsplan. Voor die functie zijn in het beeldkwaliteitplan regels opgenomen waarmee de gemeente beoogt dat zij als norm hebben te gelden bij de uitvoering van een bestemmingsplan. Voorwaarde is dan wel, dat het beeldkwaliteitplan door de gemeenteraad is vastgesteld en dat het beeldkwaliteitplan de bestemmingsplan-procedure mede heeft doorlopen en door GS is goedgekeurd. Voorts moet in enig bestemmingsplanvoorschrift naar het beeldkwaliteitplan zijn verwezen. Is dat alles het geval, dan maakt het beeldkwaliteitplan juridisch gezien onderdeel uit van het bestemmingsplan (a.w., p. 1028). De verwijzing naar een beeldkwaliteitplan treft men in de praktijk dikwijls aan in een beschrijving in hoofdlijnen of in een binnenplanse bevoegdheid als bedoeld in art. 15 of art. 11 WRO. In casu is sprake van dat laatste.
3. Dat het beeldkwaliteitplan in casu – in weerwil van hetgeen gemeenteraad en GS ter zitting kennelijk hebben betoogd – ook in de visie van de Afdeling

onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan, blijkt met zoveel woorden uit r.o. 2.4.1. Juist dit gegeven impliceert dat de inhoud van de bestemmingsplanvoorschriften of de plankaart kunnen conflicteren met de inhoud van het beeldkwaliteitplan. Dat moet uiteraard door de planwetgever worden voorkomen. Ook luistert de precieze formulering van het planvoorschrift waarin naar (onderdelen van) het beeldkwaliteitplan wordt verwezen, nauw. Indien die verwijzing dusdanig 'wollig' is geformuleerd dat de functie die de planwetgever aan het beeldkwaliteitplan toedicht vaag is, ligt strijd met het rechtszekerheidsbeginsel op de loer. Dat is bij de toetsing van een 'gewoon' bestemmingsplanvoorschrift dat innerlijk tegenstrijdig is of anderszins ondeugdelijk geformuleerd, niet anders. Nu in casu uit het desbetreffende planvoorschrift niet duidelijk genoeg blijkt wat precies de betekenis is van het beeldkwaliteitplan bij de uitoefening van de in art. 11 WRO genoemde bevoegdheden, verbaast de vernietiging van het goedkeuringsbesluit op dit punt allerminst. Waaraan zij toegevoegd, dat ik mij kan voorstellen dat in een geval als dit ook expliciet strijd met art. 11 WRO aan de vernietiging ten grondslag wordt gelegd. Dat artikel vereist immers dat de binnenplanse bevoegdheid in het bestemmingsplan objectief is begrensd. Gelet op hetgeen namens de gemeente en GS in rechte is aangevoerd, rijst overigens de vraag of men zich bij de opstelling van het bestemmingsplan überhaupt heeft gerealiseerd wat de verwijzing in de bestemmingsplanvoorschriften naar het beeldkwaliteitplan juridisch voor consequenties heeft. Ook los van deze casus treft men in de praktijk bestemmingsplannen aan, waarbij men zich de vraag kan stellen of er niet ondoordacht naar de inhoud van een beeldkwaliteitplan wordt verwezen. Dat geldt met name voor de verwijzingen in vele beschrijvingen in hoofdlijnen, die doorgaans niet bepaald uitblinken in duidelijkheid. Conclusie moet in ieder geval zijn dat het leggen van een juridische koppeling tussen bestemmingsplan en beeldkwaliteitplan mogelijk is, maar dat de vormgeving van een dergelijke koppeling de nodige aandacht vergt.

4. Ten overvloede zij opgemerkt dat de bestemmingsplantoelichting als zodanig géén onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan en daardoor normatieve waarde mist (art. 12, lid 2 Bro 1985).

Die normatieve waarde ontstaat echter wél zodra in een bestemmingsplanvoorschrift naar onderdelen van de plantoelichting wordt verwezen (uitgebreid over de betekenis van de plantoelichting P. van der Ree, Met woord en kaart, Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling (diss.), Deventer 2000, p. 378-383, i.h.b. p. 382). Bevat de plantoelichting een beeldkwaliteitplan en wordt naar dat deel van de toelichting verwezen, dan ontstaat dus wederom een juridische koppeling zoals hiervoor beschreven. Dat een verwijzing in de planvoorschriften noodzakelijk is om onderdelen van de plantoelichting normatieve waarde te geven, blijkt ook uit r.o. 2.5.14, waar het de juridische status van 'waardevolle bomen' betreft. Nu een verwijzing in de planvoorschriften ontbreekt, is het desbetreffende onderdeel van de plantoelichting juridisch gezien niet maatgevend voor de vraag of van waardevolle bomen in de zin van de planvoorschriften sprake is. Of de planwetgever die juridische koppeling ook niet heeft willen aanbrengen, valt overigens te betwijfelen.

5. Naast de kwestie rond de status van het beeldkwaliteitplan, bevat de uitspraak nog een aantal vermeldenswaardige elementen, waarvan ik er twee kort aanstip. In de eerste plaats valt te wijzen op r.o. 2.3.12, die betrekking heeft op de wijze waarop de gemeenteraad met de naar voren gebrachte zienswijzen is omgegaan. Kennelijk verlangt appellant dat al zijn zienswijzen letterlijk in de zienswijzennota worden weergegeven, vergezeld van een op de zienswijzen toegespitste reactie van de raad. Dat is volgens de Afdeling echter niet nodig, mits uiteraard vaststaat dat alle zienswijzen inhoudelijk bij de oordeelsvorming omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan zijn betrokken. Dat lijkt mij juist: noch in de WRO noch in het Bro 1985 valt een aanknopingspunt voor de beroepsgrond van appellant te vinden. Ook het niet expliciet noemen door de gemeenteraad van een gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan sauveert de Afdeling in dezen. Terecht wijst de Afdeling hier op de omstandigheden van het geval en het feit dat appellanten niet in hun belang zijn geschaad. Terecht, omdat het niet vermelden van wijzigingen die bij de vaststelling van het bestemmingsplan zijn aangebracht ten opzichte van het ter inzage gelegde ontwerpplan, op zichzelf

in strijd kan zijn met de rechtszekerheid. Immers, de gewijzigde onderdelen houden direct verband met de mogelijkheid tot het indienen van bedenkingen bij GS (zie art. 27, lid 2 WRO) en daarmee in verband het beroepsrecht bij de Afdeling. Worden wijzigingen van het bestemmingsplan 'weggemoffeld', dan zou het resultaat daarvan kunnen zijn dat rechtzoekenden een ingang tot de bestemmingsplanprocedure ontgaat.

Tonny Nijmeijer